IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

Komisja Finansów Publicznych

■ **PODKOMISJI STAŁEJ DO KONTROLI REALIZACJI BUDŻETU**

(NR 6)

z dnia 23 czerwca 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Finansów Publicznych

– podkomisji stałej do kontroli realizacji budżetu (nr 6)

23 czerwca 2021 r.

Podkomisja stała do kontroli realizacji budżetu, obradująca pod przewodnictwem posła **Janusza Cichonia (KO)**, przewodniczącego podkomisji, rozpatrzyła:

– sprawozdanie z działalności głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2020 r.,

– sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2020 r.

W posiedzeniu udział wzięli: **Arkadiusz Babczuk** zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w Ministerstwie Finansów, **Wojciech Robaczyński** zastępca przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w MF.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Łukasz Żylik, Monika Biała** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Janusz Cichoń (KO):

Dzień dobry. Rozpoczniemy posiedzenie podkomisji do spraw kontroli realizacji budżetu. Dzisiaj w porządku obrad mamy sprawozdanie z działalności głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2020 r. oraz sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych i zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2020 r.

Tyle, jeśli chodzi o porządek. Czy są jakieś uwagi do tego porządku? Nie widzę. Przyjmuję wobec tego, że przyjęliśmy porządek.

Witam pana Arkadiusza Babczuka, zastępcę głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w Ministerstwie Finansów wraz z osobami towarzyszącymi, tak?

Zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w Ministerstwie Finansów Arkadiusz Babczuk:

Nie. Jeśli chodzi o pion rzecznikowy, to jestem sam.

Przewodniczący poseł Janusz Cichoń (KO):

Sam. Rozumiem. Dobrze. A pan Sławomir Mosór jest może?

Zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w MF Arkadiusz Babczuk:

Panie przewodniczący, ponieważ pan dyrektor Zieliński czuł się nie najlepiej, a kontaktował się z panem naczelnikiem Mosorem, zdecydowaliśmy, że chociaż nie było żadnych testów covidowych, to nie będziemy nikogo narażać.

Przewodniczący poseł Janusz Cichoń (KO):

Dobrze. OK. Wobec tego przejdziemy…

Zastępca przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w MF Wojciech Robaczyński:

Natomiast, jeśli można, w imieniu Głównej Komisji Orzekającej Wojciech Robaczyński, zastępca przewodniczącego.

Przewodniczący poseł Janusz Cichoń (KO):

Pan Wojciech Robaczyński. Witamy wobec tego także pana. Przepraszam, OK. Przechodzimy do realizacji porządku obrad. Punkt pierwszy, czyli sprawozdanie z działalności głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Bardzo proszę.

Zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w MF Arkadiusz Babczuk:

Panie przewodniczący, pozwolę sobie króciutko.

W skład systemu dyscypliny finansów publicznych po stronie oskarżycielskiej, rzecznikowej wchodziło w roku sprawozdawczym 21 rzeczników pierwszoinstancyjnych i 54 zastępców. W roku sprawozdawczym do rzeczników pierwszoinstancyjnych i zastępców wpłynęło 1807 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. To było istotnie mniej niż w roku poprzednim. Większość zawiadomień tradycyjnie już trafiło do rzeczników właściwych przy komisjach działających przy regionalnych izbach obrachunkowych. To na tym poziomie rzeczników działających przy RIO tradycyjnie spoczywa większość wysiłku związanego z oceną wpływających zawiadomień.

Ponadto po 2019 roku oczekiwało 650 nierozpoznanych zawiadomień, które w większości zostały rozpoznane w 2020 roku. Warto wskazać, że najwięcej zawiadomień składali dysponenci przekazujący środki publiczne zarówno innym jednostkom sektora finansów publicznych, jak i jednostkom lokującym się poza sektorem finansów publicznych oraz same już wspomniane regionalne izby obrachunkowe. Prawie co czwarte zawiadomienie pochodziło z regionalnych izb obrachunkowych. Warto też jednak wskazać, że niejako po drugiej stronie bardzo mało, ale też tradycyjnie bardzo mało, zawiadomień kierowały organy stanowiące jst i komisje stałe, co wskazuje na to, że działania organów zewnętrznych jednak były podstawowe dla funkcjonowania systemu dyscyplinarnego.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, w roku sprawozdawczym rzecznicy dyscypliny pierwszoinstancyjmi wydali ponad 1,5 tysiąca postanowień o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, 842 postanowienia o odmowie takiego wszczęcia. W przypadku postanowień o odmowie wszczęcia podstawową przyczyną takich postanowień była znikoma szkodliwość czynu, w prawie co trzecim przypadku natomiast – brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Jeśli chodzi o już wszczęte postępowania wyjaśniające, to spośród tych wszczętych postępowań wyjaśniających rzecznicy w prawie 300 przypadkach wydali postanowienia o umorzeniu postępowań wyjaśniających. Tutaj również katalog powodów był bardzo podobny, identyczny jak w przypadku odmowy wszczęcia, niemniej podstawową przyczyną umorzenia już wszczętych postępowań był brak znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Na drugim z kolei miejscu – znikoma szkodliwość. Rzecznicy dyscypliny w 2020 roku złożyli 1161 wniosków o ukaranie w odniesieniu do prawie 1,5 tysiąca osób. I znów tradycyjnie zdecydowaną większość wniosków wnieśli rzecznicy działający przy regionalnych izbach obrachunkowych. To jeśli chodzi o pierwszą instancję.

Do drugiej instancji, tj. głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych, do którego zadań należy pełnienie funkcji oskarżyciela przed Główną Komisją Orzekającą, ale także rozpatrywanie w trybie instancyjnym środków odwoławczych od rozstrzygnięć rzeczników pierwszoinstancyjnych, jak również sprawowanie nadzoru nad rzecznikami pierwszoinstancyjnymi, jeśli chodzi o działania głównego rzecznika, w ubiegłym roku trafiło 70 zażaleń na postanowienia rzeczników pierwszoinstancyjnych. Rzecznik miał 44 sprawy dotyczące odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego i 26 zażaleń na postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego.

Co ciekawe, w przypadku zażaleń na postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego składającymi zażalenia byli nie tylko zawiadamiający, ale także sami potencjalni obwinieni, przede wszystkim dlatego że umorzenie postępowania wyjaśniającego nie musi wynikać, jak już powiedziałem, z faktu niestwierdzenia znamion czynu naruszającego dyscyplinę, ale ze względu na przykład na znikomą szkodliwość, zwłaszcza

w przypadku samorządowców ma to dla nich ogromne znaczenie. Stąd odwołania nie tylko ze strony zawiadamiających, ale także ze strony samych – jeśli tak można powiedzieć – zainteresowanych rozstrzygnięciem, decyzją rzecznika.

Główny rzecznik wydał w materii zażaleń 80 rozstrzygnięć, część dotyczyła spraw jeszcze z końca 2019 roku, 60 decyzji dotyczyło odmów wszczęcia, 20 dotyczyło spraw umorzeniowych. Jeśli chodzi o odmowy wszczęcia, to w większości, w 24 przypadkach, główny rzecznik utrzymał w mocy zaskarżone postanowienia, w kilkunastu przypadkach zmienił je, odmawiając jednak wszczęcia postępowania wyjaśniającego, natomiast w 14 przypadkach uchylił zaskarżone postanowienia rzeczników pierwszoinstancyjnych albo polecając wszczęcie postępowań wyjaśniających, albo uzupełnienie czynności sprawdzających. Podobna struktura aktywności głównego rzecznika dotyczyła rozpatrywania zażaleń na postanowienia o umorzeniu postępowania.

Szanowni państwo, jeśli chodzi o kolejny obszar aktywności głównego rzecznika, to mamy na myśli nadzór nad rzecznikami sprawowany przez głównego rzecznika. Wyrazem tego nadzoru było między innymi powoływanie i odwoływanie rzeczników dyscypliny. W 2020 roku pojawiło się w systemie czterech nowych rzeczników i zastępców, licząc łącznie. Za szczególnie istotną kwestię w zakresie nadzoru głównego rzecznika nad rzecznikami pierwszoinstancyjnymi należy jednak uznać kwestię nadzoru nad terminowością wykonywania zadań przez rzeczników pierwszoinstanyjnych. Chociaż termin na czynności sprawdzające i postępowanie wyjaśniające ma charakter terminu instrukcyjnego, staramy się, żeby był przestrzegany 120 dni, niestety w dość dużej liczbie przypadków, bo w 30% rozpatrywanych spraw, ten termin nie został dotrzymany. To jest wzrost z blisko 22% w roku poprzednim.

Oczywiście główny rzecznik analizował przyczyny, dla których taka sytuacja miała miejsce, w wielu przypadkach jednak trzeba było uznać, że obiektywnie bardzo złożony charakter wielowątkowych spraw niewątpliwie uniemożliwiał dotrzymanie terminu 120 dni, ale on nie był jakoś jaskrawo przekraczany. Jednak główny rzecznik bardzo mocno uczula na to, żeby starać się minimalizować te przekroczenia.

Inna niezwykle istotna kwestia, która była przedmiotem szczególnie wnikliwej analizy ze strony głównego rzecznika, to odsetek spraw, które nie mogły zostać zakończone, które zostały umorzone ze względu na przedawnienie. To jest bardzo wrażliwa rzecz. My się przyglądamy. Oczywiście nie imputując niczego rzecznikom pierwszoinstancyjnym, ale chcemy sprowadzić praktycznie do zera ryzyko, powiedziałbym, umorzeń ze względu na przewlekłość, tak żeby się nie przedawniało. I co stwierdziliśmy?

Stwierdziliśmy, że w zdecydowanej większości, prawie zawsze, jeśli miało miejsce umorzenie ze względu na przedawnienie karalności, to ono jednak wynikało z bardzo późno złożonego zawiadomienia – tak na granicy przedawnienia. To była jedna z najważniejszych przyczyn, w których dochodziło do umorzenia ze względu na przesłankę przedawnienia. W ubiegłym roku ocenie podlegało 68 rzeczników pierwszoinstancyjnych, ocenie szczegółowej, kompleksowej. 60 otrzymało ocenę pozytywną, 8 – ocenę pozytywną z zastrzeżeniami. To właściwie, panie przewodniczący, ze strony głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych tyle.

Przewodniczący poseł Janusz Cichoń (KO):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, czy są jakieś pytania do pana rzecznika? Ja bym chciał zapytać o konkretną sprawę, jeśli nie mają panowie członkowie Komisji pytań. Chodzi mi o wybory kopertowe tak na dobrą sprawę i wydatkowanie z budżetu państwa kwoty ponad 56 mln zł. Pytanie, czy do rzecznika dyscypliny finansów publicznych przy KPRM trafiło zawiadomienie? Domyślam się, że nie.

Druga kwestia, to czy minister finansów po otrzymaniu faktury w czerwcu ubiegłego roku, tj. 2020 roku, podjął działania i złożył zawiadomienie? I końcowo, czy NIK złożyła zawiadomienie do rzecznika po zakończeniu kontroli?

Zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w MF Arkadiusz Babczuk:

Panie przewodniczący, czy mogę do tego pytania odnieść się w formie pisemnej?

Przewodniczący poseł Janusz Cichoń (KO):

Bardzo proszę. Rozumiem, że nie jesteśmy w stanie dzisiaj…

Zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w MF Arkadiusz Babczuk:

Ze względu na wagę sprawy wolałbym zachować daleko posuniętą precyzję wypowiedzi.

Przewodniczący poseł Janusz Cichoń (KO):

Rozumiem.

Zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w MF Arkadiusz Babczuk:

Stąd, jeśli pan przewodniczący pozwoli, to zarówno dla pana przewodniczącego, jak i dla członków Komisji odpowiedź zostanie przygotowana w formie pisemnej.

Przewodniczący poseł Janusz Cichoń (KO):

OK. Przyjmuje takie rozwiązanie. Dziękuję bardzo.

Zastępca głównego rzecznika dyscypliny finansów publicznych w MF Arkadiusz Babczuk:

Dziękuję również.

Przewodniczący poseł Janusz Cichoń (KO):

Czy są jeszcze jakieś pytania do pana rzecznika? Jeśli nie, to zakładam, że przyjęliśmy informację. Przechodzimy do drugiego punktu, czyli do sprawozdania z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorczego sprawozdania z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2020 r. Teraz poproszę zastępcę przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej pana Wojciecha Robaczyńskiego. Bardzo proszę.

Zastępca przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w MF Wojciech Robaczyński:

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, tak jak już wspomniał pan rzecznik Babczuk, co do 1461 obwinionych rzecznicy skierowali zawiadomienia w roku sprawozdawczym, w 2020 roku, i to jest ten punkt. Wiadomo – komisja orzekająca najpierw pierwszej instancji zaczyna w tym punkcie, w którym efekt swojej pracy zaprezentuje rzecznik. Przy czym oczywiście trzeba tu chylić czoła przed wielką pracą rzeczników, ponieważ zdecydowana większość ustaleń dowodowych oczywiście jest dokonywana w czasie postępowania wyjaśniającego. To spoczywa na barkach rzeczników.

Oczywiście cały ubiegły rok sprawozdawczy był w cieniu covidu, co także miało wpływ na postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Spowodowało to pewien wzrost spraw, które jeszcze pozostały do rozpoznania na początku bieżącego roku. O ile, jeśli tak można powiedzieć, spraw przechodzących na 2020 rok było 566, o tyle jeszcze na koniec 2020 roku było w stosunku co do niemal 1200 obwinionych. Nie zmienia to faktu, że komisje pierwszej instancji działały jednak, na ile się dało, efektywnie i rozstrzygnięto sprawy.

Oczywiście najwięcej spraw – ponieważ tak, jak to jest pochodną tego, o czym mówił pan rzecznik – jest kierowanych do komisji działających przy regionalnych izbach obrachunkowych, stąd największy udział tych komisji w orzecznictwie. Co do 671 obwinionych orzekły zatem komisje pierwszej instancji przy regionalnych izbach obrachunkowych, natomiast gdy chodzi o komisje międzyresortowe, to co do 173 osób. Z tej liczby przypisano odpowiedzialność 618 osobom, z czego ukarano nieco ponad połowę osób, tj. 53%. To znaczy – orzeczono o karze. Natomiast w stosunku do pozostałych osób odstąpiono od wymierzenia kary. Taki środek też przewiduje ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w razie przypisania odpowiedzialności.

Gdy chodzi o rozkład kar, to spośród osób ukaranych dominowała kara upomnienia – 74%, ale była również kara nagany – 11%. Obserwujemy stosunkowo wyższą odsetkowo wielkość osób ukaranych karą pieniężną – to jest około 14% ukaranych, przy czym średnio wysokość kary pieniężnej wyniosła nieco ponad 5700 zł. W stosunku do dwóch osób orzeczono karę zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Jak wiadomo, organem orzekającym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest Główna Komisja Orzekająca i ona rozpatruje sprawy odwołań. Do rozpoznania na koniec 2020 roku Główna Komisja Orzekająca miała 27 odwołań. W roku sprawozdawczym wpłynęło 112 odwołań. Spośród ogółu 130 odwołań Główna Komisja rozpoznała 58, czyli pozostało na koniec roku sprawozdawczego 81 odwołań.

Przy czym trzeba podkreślić, że przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej podjął działania takie, żeby maksymalnie przyspieszyć rozpoznawanie spraw, oczywiście w tych dniach, w tym czasie, kiedy stało się to już możliwe. A trzeba powiedzieć, że w ubiegłym roku, oczywiście co do każdej komisji oczywiście co do dni mogły być pewne różnice, gdy chodzi o ich funkcjonowanie, ale mogę powiedzieć, jeśli chodzi o Główną Komisję Orzekającą, że orzekaliśmy od początku roku do 12 marca, a później była wymuszona przerwa covidowa. Następnie orzekaliśmy od 5 czerwca bodaj do 21 października, a potem znowu nie. Praktycznie wznowiliśmy działalność orzeczniczą w lutym tego roku, też zresztą z małą przerwą wiosenną. To oczywiście jest związane z falami epidemii, o czym wszyscy wiemy. W każdym razie w tej chwili sprawy rozpoznawane są intensywnie i orzecznictwo już postępuje.

Spośród spraw, które główna komisja rozpoznała w roku sprawozdawczym, można powiedzieć, że pół na pół kształtują się rozstrzygnięcia, gdy chodzi o utrzymanie orzeczeń w mocy komisji pierwszej instancji, oraz takie orzeczenia, w których orzeczenie komisji pierwszej instancji zostało uchylone bądź w całości, bądź w części, bądź sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania.

Trzeba też powiedzieć, o czym państwo oczywiście doskonale wiedzą, że orzeczenia w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają szczególnej kontroli instancyjnej, bo oprócz kontroli sprawowanej przez Główną Komisję Orzekającą orzeczenia GKO mogą być i są zaskarżane skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego w Warszawie. Trzeba przy tym powiedzieć, że orzecznictwo GKO w tym zakresie jest stabilne. W roku sprawozdawczym wojewódzki sąd administracyjny oddalił trzy skargi na orzeczenia GKO, jedną skargę uwzględnił. To świadczy też o tym, że niewiele jest tych skarg. Dla zachowania standardów konstytucyjnych sądowej kontroli nad orzeczeniem o ukaraniu, a trzeba pamiętać, że przecież jesteśmy pozasądowym organem orzekającym, orzeczenia o ukaraniu podlegają kontroli przez sąd, w tym przypadku administracyjny. Ale tych skarg jest jednak niewiele.

Natomiast jeszcze takim istotnym elementem działalności Głównej Komisji Orzekającej jest prowadzenie rejestru ukaranych. W ubiegłym roku zarejestrowano w rejestrze 600 osób, a udzielono 1875 odpowiedzi na zapytania o karalność. Oprócz tego Główna Komisja Orzekająca, a właściwie jej przewodniczący sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną komisji pierwszej instancji. Pan rzecznik Babczuk przed chwilą mówił o trudnościach, które powstały w ubiegłym roku, gdy chodzi o dotrzymywanie terminów. W odróżnieniu od rzeczników komisje orzekające nie mają takiego sztywno określonego ustawowego terminu, z tym że już kilka lat temu przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej wydał zalecenie, aby komisje pierwszej instancji rozpoznawały sprawę w terminie 180 dni od daty wpływu wniosku o ukaranie. Trzeba powiedzieć, że o ile udawało się w latach ubiegłych, żeby ten wskaźnik był około, a przynajmniej nie przekraczał 20% takich spraw, które z różnych spraw toczyły się dłużej, o tyle w ubiegłym roku ten odsetek wzrósł do 36%, ale z przyczyn, które w ocenie przewodniczącego Głównej Komisji Orzekającej są w zdecydowanej większości usprawiedliwione właśnie sytuacją epidemiczną.

Oprócz tego, pomijam w swoim wystąpieniu, nie będę o tym mówił, także przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej incydentalnie rozstrzygał pewne kwestie organizacyjne. Prowadzono, na ile się dało, działalność szkoleniową, w trybie online, realizując wszystkie zadania Głównej Komisji Orzekającej i komisji pierwszych instancji. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Janusz Cichoń (KO):

Dziękuję bardzo. Czy mamy jakieś pytania do pana przewodniczącego głównej komisji? Nie widzę. Ja też nie mam pytań. Dziękuję bardzo za przedstawienie tego sprawozdania. Rozumiem, że wobec braku zastrzeżeń przyjmujemy również to sprawozdanie. Na tym kończymy dzisiejsze posiedzenie podkomisji. Bardzo dziękuję. Dziękuję naszym gościom i kolegom.